

TERCERA PONENCIA

**POBLACION Y URBANISMO: ASPECTOS TECNICOS
DE LA PLANIFICACION FISICA**

POBLACION Y URBANISMO: ASPECTOS TECNICOS DE LA PLANIFICACION FISICA

PONENCIA

presentada por

FERNANDO DE TERAN TROYANO
DR. ARQUITECTO Y TÉCNICO URBANISTA

SUMARIO

1. Observaciones sobre la repercusión de los procesos de desarrollo económico en los aspectos visuales del entorno habitable: transformación de la ciudad y del territorio. El «paisaje del desarrollo».
2. Referencia a las características espaciales de los procesos de desarrollo económico. Distribución espontánea de la actividad en el territorio. Modelo preindustrial. Modelo colonial. Modelo capitalista. Desequilibrios regionales y repercusión sobre la jerarquía urbana.
3. Consideración de alternativas a la localización espontánea: organización dirigida de la distribución espacial de la actividad. Política de desarrollo regional, política de ordenación del territorio y política urbanística.
4. Referencia al papel del planeamiento urbano y la doctrina urbanística tradicional en relación con la nueva dimensión de la planificación territorial. Integración entre planificación física y planificación del desarrollo económico. Estructura y niveles del planeamiento urbano. Marco jurídico e institucional.
5. Consideración especial de la validez de una política de suelo al servicio de la planificación del desarrollo. Descongestión industrial. Ciudades nuevas.
6. Examen de alternativas a la ciudad actual. La evolución del planeamiento. Planeamiento continuo. Nuevas técnicas de análisis y de diseño. El control de la forma urbana.
7. Breve examen de la experiencia española en materia de planificación del desarrollo económico en su relación con los procesos de urbanización y transformación del territorio, como ilustración concreta de todo lo anterior.

1. «La calificación y homologación del estado de desarrollo de un país se pueden determinar, con un razonable margen de precisión y objetividad, mediante la comparación adecuada de un conjunto de índices estadísticos, convenientemente escogidos. También es posible formular apreciaciones aproximativas por la observación directa de ciertos índices y su comparación con rasgos visibles similares de países cuyo estado de desarrollo o de subdesarrollo tenga caracteres claros y reconocidos. Este método de observación directa sólo proporciona apreciaciones globales y de gruesa calificación cualitativa, derivadas de los rasgos macropaisajísticos de los casos evidentes que se tienen por pauta. En los países desarrollados, tanto en el ambiente urbano como en el rural, se perciben signos externos que deslumbran ante todo como evidencias de una fuerte capitalización, como poseedores de una infraestructura sólida que conjuga con sus requerimientos de vivienda, de circulación, de obras de salubridad, de asistencia sanitaria y de cultura. El aspecto de los campos impresiona al observador más desaprensivo por la pulcritud del paisaje, por la precisión de los deslindes, por la regularidad de los cultivos, por la holgura de las instalaciones, la disponibilidad franca de energía eléctrica y de vías de comunicación. Tanto en el medio urbano como en el rural se registran signos de bienestar, y en la parte céntrica de las ciudades se advierte la presencia masiva de población de altos ingresos y de compras cuantiosas.

Los rasgos visibles del subdesarrollo no son menos evidentes. Testimonios humanos del desempleo y del subempleo por doquier en las ciudades, carentes de los signos de la infraestructura eficiente de la faz opuesta. Signos de miseria petrificada, tanto en las ciudades como en los campos, con sus interminables barbechos, donde abundan los predios sucios, invadidos por la maleza, trabajados en forma inapropiada y ocupados por una población campesina fluctuante, con instalaciones de poca consistencia. Son tan evidentes en los casos definidos los signos de desarrollo y subdesarrollo, ya sea los que comprenden a todo un país como los puramente regionales, que el observador experimentado no incurre en error en la calificación respectiva. Especial interés tiene esta calificación por observación directa en los casos en que el estado de desarrollo varía de región a región en un mismo país, por la razón de que las estadísticas se refieren generalmente a la totalidad del territorio nacional y engloban, en obligados promedios, a situaciones regio-

nales muy diversas o a condiciones de signo opuesto incrustadas las unas en las otras, como ocurre en las grandes ciudades que atraen masas de población procedentes de ambientes de subdesarrollo —ya sea del mismo país o sea del exterior— que se agregan al complejo ciudadano con sus elementos culturales de inferioridad y llegan, si su número lo justifica, a formar masas y espacios discrepantes de subdesarrollo en un ambiente desarrollado. Como estos rasgos no aparecen en los cómputos estadísticos más generalizados, se justifica que el estudio del estado de desarrollo deba completarse con el análisis del “paisaje del desarrollo” derivado de la observación directa.»

Estas observaciones del Profesor argentino don Federico Daus¹ pueden servirnos para introducirnos en el tema que vamos a desarrollar, ya que en los aspectos físicos de la planificación es en los que esta referencia al «paisaje del desarrollo» puede tener mayores implicaciones y constituir adecuada herramienta de trabajo.

Hay, en efecto, una forma de acercarse al tema de nuestra meditación, a través de la percepción de aspectos fundamentalmente visuales del medio físico, que nos hablan de desarrollo y de subdesarrollo, pero que también nos permiten matizar sobre las formas en que ese desarrollo se materializa, introduciendo algunos elementos de distorsión en el esquema excesivamente simplificado del profesor Daus, ya que no siempre el paisaje de los países desarrollados presenta exclusivamente los rasgos positivos que él señala, sino que junto con ellos aparecen, con una presencia igualmente caracterizadora, determinados rasgos negativos que suelen aceptarse como el precio del desarrollo.

Y no me estoy refiriendo con ello sólo al caso de países cuyo desarrollo, por ser reciente, veloz y hasta precipitado, como puede ser el caso de España, no haya permitido borrar aún las huellas de la sociedad tradicional precedente, que aparecen como ruinas emergiendo entre lo nuevo, ni reparar los daños demasiado evidentes que se han causado a los ecosistemas naturales que, a su vez, se presentan como heridas o cicatrices en el paisaje, sino incluso a aquellos otros que marchan a la cabeza del desarrollo desde hace ya muchas décadas, en los cuales es creciente el clamor a favor de una mayor atención a esos aspectos precisamente.

¹ FEDERICO A. DAUS: *El desarrollo argentino*. Ed. Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969.

Aún no está lejana aquella proyección que se pasaba en el Pabellón de Estados Unidos en la Feria Mundial de Nueva York, en la que la cámara iba mostrando cielos anubarrados por chorros de gases, sustancias repugnantes vertiéndose en los ríos, gentes sin trabajo entre barracas semirruinosas, caos de tráfico, mientras que una voz recitaba un poema que decía: «Sí, somos libres en nuestra avaricia de dejar que los venenos estropeen los ríos hasta que los peces mueran, para desordenar las ciudades, para convertir campos sonrientes en cementerios de trastos y vertederos de basuras, para dejar que efluvios nocivos llenen el aire contaminando nuestros pulmones.»

No puede, pues, olvidarse el hecho de que el desarrollo económico ha generado en muchos lugares unas repercusiones sobre el medio físico que, en muchos aspectos, son negativas en relación con las condiciones precedentes y que, desde el punto de vista de su percepción visual que ahora estamos considerando, contribuyen de forma importante a la configuración de ese «paisaje del desarrollo», añadiéndole algunas connotaciones nada favorables, en comparación con las naturales.

Este tema enlaza directamente con la ola de exaltación lírica y bucólica que se viene desarrollando en el mundo desde que empezó a divulgarse y hacerse objeto de consumo generalizado, y hasta de explotación comercial, la problemática de la degradación del medio ambiente y la polémica sobre los límites del crecimiento que ha venido a desembocar en candidas propuestas de actitudes casi pastoriles como forma de evitar un apocalipsis desarrollista por la célebre ruptura del equilibrio ecológico.

No es mi intención entrar por esa dirección en la que creo que se están cometiendo muchas exageraciones, tanto por voluntaria magnificación a efectos revulsivos y polémicos, como por inmadura exaltación casi romántica, pero sí me interesa, dentro del esquema que me he trazado, señalar objetivamente algunos de los rasgos más característicos del «paisaje del desarrollo» dentro y fuera de la ciudad, antes de pasar a analizar los procesos de producción de este paisaje.

Ello me lleva a evocar, siquiera sea brevemente, el papel de la urbanización como agente de degradación del medio físico natural, por ocupación, transformación y destrucción del espacio rural, porque al lado de la destrucción por sustracción, a través de la explotación de los recursos, y al lado de la destrucción por adición, a través de la inunda-

ción de residuos, había que poner también una paradójica destrucción por construcción que vendría dada a través de la invasión del campo por la ciudad y a través de la creciente necesidad de espacio para cada hombre, producto de la movilidad y de las exigencias de instalaciones para el esparcimiento.

Y esta destrucción-construcción, que deja su marca inconfundible sobre el paisaje, a través de la reducción de los espacios agrícolas, y a través de la desordenada y caótica ocupación del espacio por la edificación dispersa y el entrecruzamiento de las infraestructuras lineales de la llamada urbanización diluida es claramente patrimonio de los países desarrollados, y especialmente de aquellos que poseen una alta densidad de población y una superficie reducida, en los cuales tiene hoy verdadero sentido hablar de una auténtica desaparición del paisaje rural.

Pero si esto puede decirse en relación con el paisaje rural, no podemos olvidar, en una caracterización del «paisaje del desarrollo», o en una caracterización del desarrollo a través del paisaje, la primordial importancia del paisaje urbano. Y si antes veíamos que el paisaje rural era destruido por una dispersión de la ciudad mercad a fuerzas centrífugas que esparcen y diseminan su influencia por el territorio circundante, son ahora las fuerzas centrípetas de que hablara Dickinson² las que pueden ayudar a explicar la degradación o la distorsión del paisaje urbano por la concentración y la congestión. Frente a la dispersión horizontal, una de las características del paisaje urbano del desarrollo es la concentración vertical, la morfología tridimensional de las altas densidades volumétricas y demográficas. Y este paisaje urbano, en el que se da el hacinamiento humano, está hecho de yuxtaposiciones y superposiciones casi siempre incoherentes desde el punto de vista formal, con las conocidas rupturas de escala, de ritmo, de color, de materiales. El resultado es la característica incongruencia de ese paisaje, de tan dificultosa legibilidad, de tan complicada percepción e identificabilidad, como pusieron de manifiesto los estudios de Kevin Lynch³ que aparece en toda su magnitud cuando se compara este nuevo paisaje urbano del desarrollo con otros paisajes urbanos tradicionales que aún no han sufrido esas transformaciones.

² ROBERT E. DICKINSON: *Ciudad, región y regionalismo*. Ed. Omega, Barcelona, 1947.

³ KEVIN LYNCH: *La imagen de la ciudad*. Ed. Infinito, Buenos Aires, 1966.

Exceso de concentración volumétrica, apelmazamiento del tejido con insuficiencia de espacios libres, abrumadora preponderancia de lo artificial, con desaparición de elementos naturales y escasez de vegetación, falta de equipamiento social y espacios de descanso de simple detención y estancia, insuficiencia infraestructural, inadecuada localización de operaciones edificatorias concretas, puntuales, con inconvenientes repercusiones en el conjunto; falta de jerarquización estructural que dificulta la trabazón y fluidez de funcionamiento; incoherencia y desorden volumétrico y espacial imposibilitando la formación de sistemas de referencia y de orientación visual; degradación o destrucción de los valores ambientales legados por el pasado... Estos son algunos de los factores más importantes que contribuyen decisivamente a caracterizar el paisaje urbano del desarrollo. La ciudad se torna así en un panorama duro, agresivo, excesivamente mineralizado, excesivamente monótono, unas veces por la repetición exhaustiva de tipos de edificios seriados o excesivamente diferenciado otras veces por la anarquía visual y la mezcla cromoplástica, cuyo rigen está en parte dado por la ausencia de limitaciones cromáticas y textuales que la moderna tecnología brinda a la edificación, produciendo ese abaratamiento y vulgarización de la expresión arquitectónica y de su calidad que ha tenido lugar en los últimos veinte años.

Vemos, pues, que tanto en su vertiente urbana como en la territorial, el «paisaje del desarrollo» está caracterizado claramente en estos momentos por una serie de notas negativas que, junto con las positivas señaladas por el Profesor Daus, nos permitirían, en la medida que él lo sugería, establecer una posible vía de identificación visual del reparto geográfico del desarrollo, a través de las repercusiones del mismo sobre los aspectos visuales del entorno habitable, y especialmente de las transformaciones que, respecto a su estado natural, han recibido la ciudad y el territorio.

2. Pero si éstas son las características visuales que acompañan a la transformación física de la ciudad y del territorio como consecuencia del desarrollo económico, conviene preguntarse ahora por la forma en que esas transformaciones ocurren y por los procesos que las originan. Se trataría, pues, de pasar de la simple constatación y descripción a los intentos de explicación que ha venido elaborando la teoría general del

desarrollo en el espacio, vinculada estrechamente desde sus orígenes, relativamente recientes, a los efectos de la economía industrial, aunque tuvo entre sus antecedentes directos a teóricos alemanes como Von Thünen y Walter Christaller, que elaboraron las bases de la teoría de la localización de la actividad en el espacio, referida aún a sociedades eminentemente agrícolas, de gran estabilidad y continuidad en sus características, casi permanentes durante dilatados períodos de tiempo, constituyendo constelaciones de núcleos urbanos distribuidos por el territorio. La investigación de las leyes que rigen en la formación de esas constelaciones, es decir, que puedan explicar las razones por las que los diversos núcleos han fijado sus emplazamientos y tamaños y las distancias que las separan entre sí, constituye ya el principio de esa moderna ciencia de la localización de la actividad en el espacio que puede decirse que arranca de los trabajos de Christaller (1933), es continuada por Lösch (1956) y tiene toda una brillante culminación en diversos investigadores anglosajones de los años 50 y 60.

La teoría elaborada explica, como es sabido, que la organización de estas constelaciones parece obedecer, en principio, a una serie de motivaciones de carácter económico, que dan lugar a la existencia de unas relaciones de predominio y subordinación o funciones de polarización, de modo que cada núcleo, urbano o rural, está en la órbita de atracción de otro mayor y es, a su vez, centro de otro conjunto de núcleos menores que dependen de él. El sistema configura así una jerarquía de núcleos, dada por el grado de los servicios que cada uno de ellos puede prestar, que está directamente relacionado con su propia población. En la formulación de Christaller esta organización se produciría espontáneamente de acuerdo con un modelo espacial, según el cual los núcleos se distribuían ocupando los centros y los vértices de una trama hexagonal compleja que él había comprobado empíricamente para una determinada región del sur de Alemania, de características geográficas muy uniformes. Posteriores investigaciones han demostrado la validez de la base, pero también la dificultad de generalizar el modelo hexagonal. Si se incorporan al esquema las deformaciones que introducen los factores concretos de una realidad más diferenciada, como el relieve, la presencia de elementos geográficos singulares, un río, el mar, nuevas vías de comunicación, etc., el modelo pierde toda su pureza geométrica para

dar paso a unas «pautas multicentradas»⁴. No obstante, parece que podría decirse, en términos generales, que el modelo de distribución espacial de los asentamientos humanos en un territorio, estaría presidido en situaciones preindustriales, por esas relaciones de predominio y subordinación que fijarían distancias y tamaños, con una cierta regularidad, en condiciones geográficas uniformes, y que dicha regularidad se vería más o menos distorsionada por la influencia casuística de los mencionados factores diferenciadores.

Esta tímida aproximación a un modelo territorial preindustrial tendría entre sus más claras excepciones las distribuciones espaciales originadas por procesos de colonización, en los cuales la posible regularidad teórica de una sociedad agrícola inicial era distorsionada por una estrategia extraña a ella que se localizaba en función de las facilidades de la explotación. Un caso particular es el modelo territorial que se ha llamado agroportuario, en el cual el puerto acababa dando lugar al crecimiento de una gran ciudad a través de la cual se recogía y elaboraba el producto del territorio circundante. Es el caso de Buenos Aires, y no sólo durante la época de la colonización española, sino también, y más característicamente, durante mucho tiempo después.

Pues bien, lo que interesa ahora señalar es que esas distribuciones espaciales preindustriales que, como ya dijimos, tenían una gran estabilidad y permanencia, gracias al carácter fundamentalmente estático de sus características (incluso el modelo colonial una vez consolidado) pierden su equilibrio y se ponen en conmoción, a partir del momento en que empiezan a sentir los efectos de la industrialización, de la transformación de la tecnología del transporte y sobre todo de la revolución demográfica.

Situándonos en una perspectiva histórica, y refiriéndonos al principio de la industrialización que cuenta con importante documentación, veríamos cómo en los países adelantados de la industrialización se empieza a producir la formación de concentraciones humanas en los centros de producción industrial, que en aquellas primeras etapas del proceso va acompañada de una gran incoherencia e irracionalidad que la instalación de las empresas iba produciendo en las condiciones generales de habitabilidad, tanto en lo que respecta a su equilibrio funcional como al

⁴ LUIS RACIONERO: «El tamaño óptimo de la ciudad». *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 86, agosto 1972. Bilbao.

ecológico. El resultado fue la conocida imagen de los «Slums» al lado de las fábricas, la carencia de servicios higiénicos, la inmundicia y la sordidez, el ruido y los gases industriales, y todo el principio del proceso de agresión y degradación del medio urbano y natural que después no ha hecho más que aumentar.

En una etapa histórica posterior, la extensión y complicación del proceso empieza a interferir con el desarrollo óptimo de la propia industrialización. Ya no bastan las infraestructuras y los servicios existentes que habían venido buscando las empresas industriales en las ciudades. Se dificulta la movilidad y el transporte. Se producen las primeras saturaciones que impiden la ampliación y la reestructuración de las industrias. Entre éstas se encuentran algunas que comportan riesgos y molestias para las demás. Se inicia entonces espontáneamente una cierta descentralización hacia la periferia, a corta distancia, beneficiándose aún de las vías de acceso y de la situación de las estaciones del ferrocarril, lo que lleva al cabo del tiempo a una nueva situación de congestión sobre una zona más amplia, al seguir creciendo la ciudad. Posteriormente, en virtud de la lógica del propio proceso, tuvieron que arbitrarse medidas de mayor envergadura tomadas para seguir facilitando la concentración que exigía el sistema capitalista de producción. Las administraciones municipales primero, las estatales después, se hicieron presentes para tratar de eliminar algunos de los más graves inconvenientes que iban surgiendo. Vinieron así grandes obras públicas que ampliaban la capacidad infraestructural. Y la concentración continuó y continúa en función de una autorregulación que va exigiendo mayores inversiones cada vez para asegurar el funcionamiento de las cada vez más complejas y delicadas concentraciones urbano industriales.

Las razones de fondo de esta tendencia a la concentración son tanto de orden económico como sociológico y son ya suficientemente conocidas como para que tengamos que entrar ahora en su análisis. Basta recordar que no parece que existan actualmente dudas entre los economistas al estudiar la distribución espacial espontánea de la actividad sobre el hecho de que dicha actividad, representada por las empresas de producción fundamentalmente, tiende a localizarse sobre determinadas áreas geográficas reducidas (dotados de unos determinados elementos de partida que las hacen especialmente atractivas, como son unas mínimas existencias de infraestructura y de mano de obra disponibles),

en virtud de la mayor capacidad de estímulo de los «factores de aglomeración» frente a los «factores de dispersión» y especialmente por el conocido juego de las «economías externas» que potencia a través del conjunto, los recursos y la capacidad propia de cada empresa en particular, y que puede entenderse como el aumento de ventajas que ejerce sobre una actividad económica cualquiera, el ambiente y el marco general en que se inscribe.

Por otra parte están las motivaciones que habíamos clasificado como sociológicas, pero que son también económicas en gran medida. Debido al tamaño de su población, sólo la gran ciudad puede ofrecer al mercado potencial una serie de servicios raros y costosos que la convierten así en sede inevitable de determinadas actividades. Por otra parte, la gran ciudad es cada vez más un elemento fundamental para la producción y organización de la información, de la innovación, del cambio, del progreso. Esta ha sido señalada como la fuerza fundamental generadora del crecimiento urbano actual. «La ciudad, por ser un ambiente favorable para la diseminación de la información, es el factor clave del progreso. La ciudad es en último término un ambiente que genera organizaciones. A partir de los millones de interacciones humanas que ocurren en las ciudades se crean lazos humanos, algunos de los cuales devienen institucionalizados en organizaciones. Estas organizaciones dan estabilidad al sistema en tiempos de crisis y, además, riqueza y variedad en posibilidades humanas.» Posibilidades humanas que actúan como realidades o como simples esperanzas de mejoras y de libertad de elección entre opciones múltiples.

Y éste es el principio de un proceso bien conocido que nos ha llevado a la situación actual en muy poco tiempo y de una manera generalizada a escala mundial. Pues si ese proceso inicialmente afectaba a pocos países, sus causas generadoras se han extendido a todos los demás, de modo que la tendencia a la concentración de la población en las ciudades y especialmente en las grandes ciudades es una de las características más sobresalientes de la dinámica demográfica actual, aunque en los países más desarrollados parezca decrecer este ritmo inmigratorio y en algunos se haya llegado ya a una situación de nuevo equilibrio, después de una importante transfusión de población agrícola a los sectores industrial y de servicios, mientras que en otros países en vías de desarrollo las contundentes poblaciones que siguen acudiendo a las ciuda-

des hacen que éstas sigan creciendo a un ritmo muy fuerte en comparación con el del resto del correspondiente país.

Pero de esta tendencia, que en países altamente industrializados puede tener una respuesta moderadamente adecuada en cuanto a la posible oferta de puestos de trabajo y viviendas, resultan gravísimos problemas políticos, económicos y sociales para esos otros países en vías de desarrollo que ven agigantarse y extenderse sus ciudades prolongadas por las barriadas de infraviviendas que tienen que improvisar sus propios usuarios ante la frecuente imposibilidad en que se encuentran las Administraciones Públicas para hacer frente al problema de dar digna vivienda y trabajo a la masa que acuden a ellas empujados por esa dinámica de que hemos hablado. Así, las líneas por las que ha discurrido y discurre el proceso de urbanización de todos los países de economía de mercado y la incidencia sobre el territorio de las formas liberales de organización del capitalismo se manifiestan en el macizado de los grandes núcleos urbanos y la expansión periférica indiferenciada y anárquica con absorción de un alto porcentaje de población procedente de las regiones menos desarrolladas (y menos urbanizadas) y con concentración de mano de obra y equipo de producción. Las características en esta etapa del desarrollo económico, de la distribución de la actividad, dan lugar, pues, sobre todo a una transformación de la jerarquía urbana tradicional, preindustrial, más o menos repartida por lo general hacia unas grandes polarizaciones urbanas con vaciado demográfico de las regiones menos desarrolladas, dando por resultado, a escala territorial nacional, la acentuación de los desequilibrios inter-regionales, y a escala urbana un exceso de concentración conflictiva y un deterioro de las condiciones de habitabilidad y de calidad de vida.

3. El tema que nos corresponde desarrollar a continuación es lógicamente el de las posibilidades de intervención sobre ese proceso, condicionándolo, dirigiéndolo, transformándolo, y de las alternativas voluntaristas que pueden plantearse a una localización espontánea de la actividad en el espacio.

Dentro de la conocida evolución histórica que ha ido haciendo pasar a las economías de mercado de un Estado pasivo, convencido de que el mejor regulador del desarrollo era el mercado libre, a un Estado sistemáticamente intervencionalista, que con su actuación condiciona deli-

beradamente a las fuerzas del mercado, el tema que vamos a abordar queda incluido en la estrategia general del desarrollo, de acuerdo con la cual el «operador público» planifica y determina los objetivos, estudia y considera las ventajas e inconvenientes de las diversas opciones posibles, proporciona y garantiza las formas y los instrumentos que la iniciativa privada requiere para la consecución de aquellos objetivos y atiende a la creación de las condiciones adecuadas para obtenerlas. Estrategia de planificación entre cuyas metas puede estar precisamente la corrección de las situaciones contradictorias, injustas o conflictivas producidas por el juego de la localización libre de las actividades, ya que se supone que dicha estrategia, contemplando en conjunto el problema de la óptima distribución de los recursos nacionales para lograr la máxima eficiencia de las mismas, debe estar condicionada, sin embargo, por una concepción amplia del bienestar colectivo que implica necesariamente la inclusión de factores sociales y políticos sobre distribución espacial equitativa de la riqueza y de la renta, del capital social y de la variedad de oportunidades, lo cual hace que dicha estrategia tenga que considerar al mismo tiempo dos líneas de acción: la promoción y desarrollo de las regiones atrasadas o deprimidas, por una parte, y la atención a la organización del funcionamiento óptimo de las ya desarrolladas, por otra, con el grave problema que supone la cuantificación de la parte de los recursos totales asignable a cada línea.

Es éste uno de los puntos más polémicos y conflictivos de las políticas de planificación del desarrollo. Una asignación masiva de recursos a la segunda línea es la forma más rápida de conseguir un aumento de la producción y de la renta, pero también de incrementar los problemas al contribuir poderosamente a acelerar la movilidad demográfica y el desequilibrio regional. La opción contraria produce un tipo de desarrollo más lento y armonioso, pero podría llegar a ser totalmente antieconómica por la escasa utilización real que se obtendría de las obras realizadas. En este sentido, y tratándose de un terreno opcional, es lógico que las políticas de desarrollo puedan ser, y de hecho sean, muy variadas. Como también lo son las opiniones de los planificadores. Permítaseme recordar, al efecto, dos interesantes confrontaciones internacionales sobre el tema convocadas por la ONU a las que tuve oportunidad de asistir: los

Seminarios de 1969 en Bucarest y de 1973 en Londres⁵. En el primero se planteó abiertamente la contradicción entre ambas opciones. En el segundo hubo un acuerdo general en cuanto a una cierta inevitabilidad de las formas desequilibradas de desarrollo por concentración, al menos en las etapas iniciales del proceso. Veamos algunas de las más interesantes opiniones vertidas por los expertos.

Por una parte, el italiano Franco Archibugi⁶, en su notable «ensayo para encontrar un camino y una metodología común entre la planificación física y la económica», sostuvo que el verdadero equilibrio espacial de la jerarquía urbana de un país, en contra de lo que podría considerarse como una solución ideal basada en el reparto homogéneo de actividades, exige modificaciones en aquélla, en el sentido de favorecer la concentración de actividades y población, ya que «la concentración urbana se convierte en un factor del bienestar cuya organización óptima tiene que investigarse y planificarse». La razón fundamental es el número de servicios especializados que sólo la gran ciudad es capaz de proporcionar. Por ello, y dado que dichos servicios sólo pueden ser disponibles en las grandes aglomeraciones, éstas se hacen imprescindibles, y el objetivo de la planificación debe consistir en dividir el territorio nacional y la población en fragmentos polarizados por metrópolis regionales de, al menos, un millón de habitantes.

Por su parte, el Dr. Malcolm D. Rivkin, de Estados Unidos, señaló la inevitabilidad de los procesos de concentración en ciertas regiones clave que coinciden con las grandes ciudades existentes en cada país, las cuales actúan como «motores nacionales de la modernización», ya que «la estructura misma de la concentración crea economías externas que representan nuevas ventajas para la concentración ulterior». Y recordando el concepto de «región central» de Friedman, señaló también que estas concentraciones tienen una gran influencia, generalmente positiva, sobre el desarrollo de las regiones dependientes, concluyendo que «el desarrollo concentrado de las regiones centrales es inevitable para las etapas iniciales del desarrollo nacional», aunque resulte una

⁵ Seminario Interregional sobre planificación física para el desarrollo urbano, regional y nacional. Naciones Unidas. Bucarest (Rumanía), septiembre-octubre 1969.

Seminario Interregional sobre nuevas ciudades. Naciones Unidas. Londres (Inglaterra), junio 1973.

⁶ FRANCO ARCHIBUGI: «La planificación física y económica en el desarrollo nacional». Revista *Ciudad y Territorio*, núm. 1/70, Madrid, 1970.

tensión para toda la nación, y aunque las otras regiones parezcan languidecer, en relación con el dinamismo de las «centrales», insistiendo en que «la diferenciación entre las regiones es un fenómeno universal», y que «la concentración de la prosperidad en las regiones centrales», seguida de la extensión del desarrollo hacia las regiones menos prósperas parece también universal.

En cambio, en aquella misma ocasión, la tesis inversa, del crecimiento equilibrado y el desarrollo homogéneo, fue calurosamente defendida por los planificadores rumanos, con expresas condenas de los sistemas económicos que llevan a las grandes concentraciones humanas y de producción, exponiendo las líneas a través de las cuales se desarrolla la planificación en su país, de acuerdo con un plan nacional previamente establecido que tiende a un reparto equitativo de los recursos entre todas las regiones tratando de evitar, incluso con medidas drásticas, la movilidad de la población. Gracias a ello y al sistema centralizado y dirigista de la planificación económica nacional, no podía hablarse, en su caso, de localización espontánea de las actividades productivas, ni de expansión urbana incontrolada, ni de respuestas inadecuadas de la iniciativa privada. Como los otros países socialistas en los que se ha alcanzado la mayor compenetración entre la planificación económica y la ordenación del territorio, Rumania tiene definida una jerarquía urbana equilibrada, de acuerdo con un reparto teórico previo de actividades y población. El proceso de industrialización se configura allí dentro del deseo de evitar las grandes aglomeraciones urbanas y de repartir con cierta homogeneidad las empresas productoras por todo el territorio nacional, para lo cual se distribuyen grupos de industrias con un máximo de 25.000 puestos de trabajo.

Esta referencia al Seminario de Bucarest⁷ sirve ante todo para poner claramente de manifiesto la diferencia fundamental que existe entre los países socialistas y los países de economía de mercado. Es de tal importancia esta diferencia, que cada vez aparece más clara la necesidad de tratar por separado la problemática de las dos situaciones, y a nosotros aquí nos corresponde ocuparnos de la que nos afecta a nosotros, pues ésta es la que nos corresponde resolver, con todas sus dificultades.

Por otra parte, en el Seminario de Londres de 1973 el consenso fue

⁷ Véase la referencia al Seminario de Bucarest en *Ciudad y Territorio*, núm. 2, Madrid, 1969.

unánime. Las conclusiones provisionales contenían, por ejemplo, el siguiente párrafo: «El examen de las tendencias actuales indica que el grado de descentralización, lejos de ser arbitrario, corresponde a unas etapas definidas del desarrollo, y que existe una relación directa entre el grado de descentralización y el grado de desarrollo. Por tanto, es posible que los intentos de lograr un grado más elevado de descentralización y reducir el crecimiento de las ciudades primarias con anticipación al desarrollo no sean fácilmente conseguibles y, en cualquier caso, es posible que no sean deseables.»

En el mismo sentido se habían manifestado los diversos ponentes que habían intervenido por encargo de las Naciones Unidas. Especialmente interesante a este respecto, por la claridad de su posición, fue el trabajo presentado por el Prof. Lauchlin Currie, que lleva muchos años trabajando en Colombia, según el cual, «si en los países en desarrollo pueden alcanzarse tasas elevadas de crecimiento, será a través de una tasa de crecimiento extraordinariamente alta en los lugares donde se producen bienes con una gran elasticidad de demanda, es decir, en las regiones rurales. En otras palabras, las tasas iguales de crecimiento son incompatibles con las tasas globales elevadas de crecimiento. Para llegar a la misma conclusión, en otros términos, digamos que si se desean tasas elevadas de crecimiento agregado, el crecimiento debe ser desigual tanto en función de los sectores como de las regiones. Esta es la razón por la cual la urbanización está vinculada indisolublemente con el desarrollo»⁸.

Pero si estas tesis ganan aceptación y general respaldo por la evidencia económica que las apoya, no es necesario recurrir al testimonio socialista ni al nuevo utopismo bucólico para encontrar razones en su contra, desde la contemplación de los innegables costes sociales, sacrificios humanos y desperfectos a veces irreparables en el medio ambiente, que el modelo capitalista de desarrollo económico lleva consigo, ya que el imperativo de la máxima racionalidad económica no es nunca el único ni el preciso para fijar una política de desarrollo. De ahí la constante polémica, y de ahí la constante alusión a las opciones políticas subyacentes en los modelos de desarrollo económico. ¿Desarrollo veloz con desequilibrios regionales, altos costes sociales y fuerte deterioro del

⁸ LAUHLIN CURRIE: *Tendencias y políticas en materia de urbanización*. Presentado en el Seminario Interregional de Londres sobre nuevas ciudades.



medio, o desarrollo lento, equilibrado, no deteriorante y equitativo? Esa sería la alternativa, puesta en sus términos extremos, entre los cuales pueden, naturalmente, ensayarse combinaciones y componentes, como las que intentan algunas políticas de desarrollo practicadas en países de economía de mercado, a través de las cuales se pretende efectuar correcciones de las tendencias espontáneas estimuladas por el desarrollo, sin frenar éste y plantear alternativas a la localización espontánea de la actividad, por medio de una organización más o menos controlada y dirigida de su distribución espacial. Naturalmente que esas políticas encuentran mayores o menores dificultades para su implementación en la medida en que los correspondientes países cuentan con adecuados aparatos administrativos de intervención y marcos jurídicos que hagan posible ésta. La estrategia de que se valen esas políticas de desarrollo para incidir de algún modo en los problemas espaciales se apoya en tres clases de medidas que, a su vez, constituyen tres políticas auxiliares: la política de desarrollo regional, la política de ordenación del territorio y la política urbanística.

Lo que suele denominarse política de desarrollo regional es un conjunto de medidas acuñadas más a través de unos criterios empíricos de acción puestos en práctica casuísticamente en diversos países del mundo, que un conjunto de normas de validez universal, deducidas de la teoría general del desarrollo económico, aunque evidentemente aquéllas se apoyan en los principios de dicha teoría. Este tipo de medidas se han empezado a instrumentar y desarrollar como estrategias organizadas en aquellos países especialmente desarrollados donde primero se ha planteado el problema regional, pues lo cierto es que sólo cuando se ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo general se ha planteado la necesidad de atender al desarrollo regional, ya que, de acuerdo con lo que veíamos anteriormente, en sistemas de economía de mercado, las cosas han funcionado siempre de modo que las primeras etapas del desarrollo se han producido gracias a la concentración de los recursos en las áreas especialmente dinámicas, donde podía operar rápidamente el juego de las economías externas.

Las políticas de desarrollo regional nacidas dentro de la política económica como correctivos de los desperfectos causados por el desarrollo económico de esas primeras etapas, tienen como objetivo fundamental la disminución de las disparidades regionales causadas por

esas tendencias espontáneas a la concentración puntual en aquellos lugares privilegiados donde son crecientes las ventajas económicas y sociales de que ya hablamos, mejora y creación de infraestructuras económicas, sociales y físicas, de actuaciones directas como instalación de industrias, y de concesión de incentivos indirectos como exenciones fiscales y aduaneras, bonificaciones, facilidades crediticias, etc.

Pero en la medida en que esa estrategia económica tiene que definirse espacialmente sobre territorios concretos y dar lugar a operaciones localizadas geográficamente de forma concreta, esa política de desarrollo regional está abocada a una estrategia territorial, y puede comprobarse cómo, históricamente, la conciencia de la necesidad de incluir objetivos de ordenación territorial que contemplen la coherencia global de las acciones regionales que se va imponiendo en algunas experiencias nacionales avanzadas de planificación económica, como puede ser el caso francés. Entonces aparece la política de ordenación del territorio. Ya no se trata tan sólo de operaciones especiales, de programas específicos para unas regiones determinadas, sino de una estrategia nacional general que se configura como el marco de confluencia para la consideración de los aspectos territoriales con los diferentes factores técnicos y humanos que condicionan la evolución de cada país y como el instrumento que, junto con la planificación económica, contribuye a fijar las directrices del desarrollo.

El contenido de esta política de ordenación del territorio, o de planificación territorial si se prefiere, ha sido definido como la «ordenación de la utilización del territorio y las instalaciones (infraestructuras y equipamientos) que se van a establecer sobre el mismo en orden a conseguir una mejor distribución de la población en el marco geográfico, en función de los recursos naturales y de las actividades económicas».

Vista así, constituye un ambicioso instrumento nuevo de los poderes públicos, que tiende a la coordinación de toda acción que pueda incidir sobre la utilización y transformación del territorio y que, por supuesto, exige, como la propia planificación del desarrollo, que existan para su concepción, formalización y puesta en práctica unas determinadas condiciones jurídicas y la adecuada organización y favorable disposición por parte de la correspondiente Administración Pública. Pero ¿no es cierto que objetivos casi tan ambiciosos habían sido ya formulados desde mucho tiempo antes, aunque de otra forma, por la planificación urbanística,

que por su parte había anticipado algunas de estas exigencias sin contar, sin embargo, con los medios ni la metodología para satisfacerles? Por ello, la planificación urbanística, instrumentada como una política sistemática, es otro de los apoyos de esa acción voluntarista de organización dirigida de la distribución espacial de la actividad, buscando alternativas a las formas espontáneas de localización a través de la regulación del uso del suelo y de la previsión de formas racionalizadas de desarrollo urbano que van desde las simples propuestas de planeamiento de los núcleos existentes, hasta toda una visión del territorio como susceptible de tratamiento ordenador a través de planes territoriales que, en algunos países, se presentaban incluso como deseos de planificación física nacional.

4. Basta, pues, una mínima aproximación al tema desde su perspectiva histórica para comprobar cómo la teoría urbanística tradicional se había adelantado, en efecto, a la teoría económica en sus formulaciones, aunque sea de una forma menos científica, manejando más bien juicios de valor, a favor siempre de combatir y detener el proceso de concentración urbana, considerada generalmente como causante de un desarrollo territorialmente inconveniente. De ahí una de las grandes constantes de la cultura urbanística, nacida a consecuencia de la aparición de la producción industrial, de la dinámica capitalista y de los fenómenos de concentración de las actividades económicas y la población en las ciudades, junto con los problemas a que dieron lugar: la constante de la opción voluntarista de desconcentración y de desarrollo equilibrado, y la insistencia en la crítica y desaprobación de la gran ciudad sentida como un ente hipertrofiado y monstruoso. Así, al calor de nuevas concepciones sociales, la teoría urbanística afirma desde el primer momento la necesidad de la superación del «laissez-faire» para acometer la instauración de un orden social y urbano territorialmente equilibrado, en oposición a las tendencias aglutinadoras espontáneas.

Y como he escrito en otro sitio, «ahí empieza la dramática historia del urbanismo moderno, preso en la contradicción entre unos juicios de valor y unas aspiraciones éticas y sociales, por una parte, y por otra, un desconocimiento de la dinámica real de unos procesos económicos que todavía no se podían comprender científicamente, ni políticamente controlar. Y ahí empieza también la amarga serie de derrotas que la realidad

ha venido infligiendo a la planificación urbanística, en los países de economía de mercado, empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano, que la historia del mismo ha venido a situar en el terreno de la utopía. Así, mientras los planes de ordenación de las ciudades postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento y extensión de las mismas arbitrando las conocidas fórmulas del anillo verde y la descongestión urbana en pequeñas ciudades satélites, más o menos alejadas, cuando no abiertamente la creación de comunidades nuevas autosuficientes en un pretendido equilibrio trabajo-residencia, los procesos reales de la producción industrial seguían concentrando empresas y población en las ciudades existentes más importantes, ya que en función de las leyes del mercado, era económicamente ventajosa la localización industrial justamente donde ya existía una infraestructura, un equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de mano de obra atraída del campo y una concentración de capital social fijo»⁹.

En efecto, de acuerdo con aquellos juicios de valor, para la teoría urbanística tradicional, el crecimiento de la ciudad debería ser contenido. Por ello, los primeros planes urbanísticos cerraban la ciudad con pretensión de cierre definitivo, con vías perimetrales y cinturones verdes, más allá de las cuales quedaba el suelo en su condición rural, aunque a una determinada distancia pudiese surgir una corona de ciudades satélites, de talla limitada también, para acoger el aumento de la población.

Y esta elemental formulación inicial se pone en consonancia con toda una elaboración conceptual paralela, más o menos coincidente con lo que hoy podríamos considerar como un anticipo de ordenación del territorio. En su base estaba la tesis del reparto equilibrado y homogéneo de actividades y población sobre el territorio. Si ejemplos claros de aquel tipo de planeamiento urbano podían ser la propuesta de Chestakov para Moscú (1924) o la de Zuazo y Jansen para Madrid (1929), el correspondiente a aquella planificación territorial podría ser el Plan Regional de Nueva York (1929) y, en escala mayor, aquellos esbozos de planificación nacional que aparecieron más tarde, por los

⁹ FERNANDO DE TERÁN: «Descongestión industrial, zonificación y urbanismo» en *Revista de Economía Industrial*, núm. 97, Madrid, 1972.

años cuarenta, en diversos países europeos, en todos los cuales se muestra la preocupación por el desarrollo equilibrado y armónico en el concierto de las regiones. Así, pues, no es extraño, como decíamos en el apartado anterior, que una política urbanística que sistematice actuaciones de planificación, pueda encontrar hoy su encaje y su respaldo dentro de una política general de planificación del desarrollo, en interacción con las políticas de desarrollo regional y de ordenación territorial, superándose así la dualidad de aproximaciones al problema producido por el hecho de que históricamente se hayan desarrollado la planificación urbanística y la planificación económica como dos disciplinas y dos actividades independientes, y a veces incluso trágicamente antagónicas.

Dentro de este nuevo contexto general de la planificación del desarrollo, la planificación urbanística tiene un papel fundamental e insustituible, no sólo conveniente o complementario, ya que sólo a través de los planes físicos de ordenación pueden precisarse y localizarse ordenadamente las inversiones sectoriales sobre el territorio. La experiencia de varios países demuestra, en efecto, que es preciso superar los planteamientos puramente economicistas de reparto de recursos, a cambio de una programación que está basada en estrategias territoriales de más largo alcance, aunque también aquí haya de superarse otra clásica dualidad: el plazo breve, típico de la planificación económica y el largo plazo que inevitablemente demanda la planificación física. Esta aparece, pues, como la garantía de coherencia y de racionalidad en la utilización del territorio, como visión de largo plazo, superando una visión simplista de adición sucesiva de operaciones. Tratándose, pues, de un intento de incidir sobre los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio para conseguir unos resultados de mayor racionalidad y conveniencia que los que se obtienen cuando esos procesos son dejados a su dinámica espontánea o a las decisiones inconexas, le corresponde la calificación y la previsión de los usos del suelo, es decir, la localización de las áreas especialmente aptas para las diversas funciones, así como la determinación de la estructura general de relaciones que asegure su funcionamiento, entre cuyos elementos fundamentales está, obviamente, la infraestructura viaria.

Pero basta este simple esbozo de los problemas que afronta el planeamiento para advertir que los mismos se plantean en niveles territo-

riales diferentes que no pueden ser tratados homogéneamente y que requieren una jerarquizada división. La experiencia ha llevado a reconocer cuatro niveles fundamentales de problemas y, en consecuencia, a definir también cuatro escalones principales de planeamiento: los dos primeros, nacional y regional, referidos al amplio marco del territorio; luego el local, referido a los problemas específicamente urbanos pero globales y, finalmente, un escalón en el que el planeamiento encuentra a la arquitectura, descendiendo a los problemas formales y se introduce en el diseño de la ciudad por partes. Entre estos niveles de planeamiento debe existir, lógicamente, una relación de dependencia y subordinación, de modo que cada uno de los escalones está definiendo las directrices que debe seguir el nivel inmediatamente inferior. Así es como está estructurado el juego del planeamiento en la mayor parte de las legislaciones urbanísticas avanzadas, que por otra parte son el instrumento legitimador de la intervención administrativa en esta estrategia de ordenación del uso del suelo. Ese marco jurídico urbanístico aparece, pues, evidentemente, como pieza fundamental de todo el sistema de planificación.

Ahora bien, no basta con un marco jurídico que defina y estructure el planeamiento, legitimando la posibilidad de esa intervención administrativa. Es necesario también que la Administración cuente con una adecuada organización que le permita desarrollar efectivamente el uso de las armas que le confiere el marco jurídico, ejercitando sus competencias. Para ello, se reconoce hoy como más aconsejable la existencia de tres niveles en el mecanismo de planificación, coordinados con los niveles del planeamiento urbano y dotados de poderes para el desarrollo de su gestión. Estos niveles administrativos podrían dibujarse de la siguiente forma:

1.º Un órgano de dirección central con poder para:

- a) Unificar y coordinar la programación de las inversiones sectoriales, tanto en el espacio como en el tiempo, estableciendo el orden de prioridades.
- b) Decidir las directrices para regular el desarrollo físico sobre el territorio.
- c) Integrar la planificación económica con la territorial.

2.º Organos regionales intermedios para traducir las directrices del nivel superior sobre la unidad territorial adecuada, coordinando las in-

versiones estatales con las de otros órganos locales de la Administración. Se piensa, en efecto, y así lo han recogido algunas legislaciones, que sin alguna clase de unidad regional de programación no es posible encontrar el lugar de coincidencia de las distintas iniciativas del Estado, de los entes locales y de los actores privados de la urbanización y de la transformación del territorio. Sin planeamiento regional parece estar claro que no se puede evitar el caos de competencias y la superposición de poderes, y que sin encuadre en planes regionales físicos, todos los demás planes contribuyen a crear una situación incoherente, por falta de visión unitaria de la adecuada unidad territorial.

3.º Organos locales de planificación y gestión, a través de los cuales la planificación regional se concreta en planes detallados de usos del suelo, y se coordina la acción de la Administración con la de los particulares. Este es el nivel más claramente municipal, sin que esto quiera decir que los Municipios deban estar ausentes de los otros dos niveles del aparato planificador, a través de las adecuadas representaciones.

5. La política urbanística no está completa y no adquiere toda su fuerza y significado si el planeamiento no va acompañado de la creación de suelo dotado de infraestructuras y equipamiento, a través de lo que pueden llamarse «áreas de acción», o «zonas activas», como he llamado en otro lugar para diferenciarlas del resultado de la zonificación pasiva inerte, habitual y propia de los planes de ordenación.

En efecto, frente a la regulación de los usos del suelo dentro de unos esquemas funcionales de ordenación urbana o territorial que ofrece el planeamiento, la creación de estas áreas o zonas acondicionadas tiene un carácter eminentemente operativo. Una cosa es prever una organización general de la ocupación del territorio asignando a cada fragmento territorial al uso que más convenga en relación con el conjunto, determinando lo que puede o no instalarse en un determinado lugar y cómo debe asegurarse el funcionamiento óptimo y más eficaz del total definiendo las características y condiciones generales de la urbanización y el equipamiento, mirando sobre todo al desarrollo global coherente, y otra cosa es que, efectivamente, la edificación acuda a los lugares predeterminados y que su instalación se realice coordinadamente con el nacimiento de las infraestructuras precisas y el equipamiento necesario. Así podemos hablar de «zonas activas» de actuación urbanística como instru-

mentos de política urbanística, cuando además de las provisiones inertes, pasivas, puramente receptivas y necesitadas de desarrollo y de gestión, facilitadas y establecidas por el planeamiento, aparecen esas áreas de acción en las que se ofrece a la edificación el suelo urbanizado y equipado. Y esta posibilidad puede ser una nueva y poderosa arma en manos de la Administración, para conseguir unos objetivos concretos de desarrollo urbano o de localización industrial, al servicio de una política más amplia de planificación del desarrollo.

Pero es preciso señalar que la dependencia, teóricamente lógica y deseable que acabamos de enunciar, entre una política de «zonas activas» o «áreas de acción» y la previa ordenación urbanística o territorial en cuyo seno vienen a desarrollarse esas operaciones, no se produce necesariamente en la práctica, ya que de hecho puede existir una independencia mayor o menor, según el grado de evolución y de madurez en el aparato planificador de cada país, entre el planeamiento urbanístico y la creación de «zonas activas», pudiendo incluso darse el caso de que se practique la creación de éstas al margen o en ausencia del planeamiento, como medidas de política económica para la implementación de una política de desarrollo regional.

Así, pues, vemos que la «zona activa» debe ser entendida como una preparación y oferta de suelo urbanizado y equipado y eventualmente promocionado sobre la base de diversas clases de estímulos para atraer realmente a la edificación o a la instalación industrial.

En principio nada se opone a la creación de «zonas activas» por el capital privado, y de hecho en diversos países se producen así, pero lo verdaderamente importante es que su creación sea abordada dentro de una programación general de los poderes públicos, que la transforman así en el instrumento adecuado para unos objetivos determinados previamente dentro de una acción política.

Las «zonas activas» pueden tener, como ya hemos dicho, carácter diferente según su uso dominante: residencial, industrial, comercial, equipamiento, pero desde el punto de vista de su utilidad como instrumento de política económica, dentro de una estrategia voluntarista de localización del desarrollo, es la «zona industrial activa» la que más claramente puede constituir una poderosa ayuda.

Señalábamos anteriormente que la importancia de los «factores de aglomeración» frente a los «factores de dispersión» era, junto con la

existencia de infraestructuras, una de las varias razones que contribuían eficazmente a producir una concentración espontánea de empresas industriales sobre áreas geográficas limitadas, al mismo tiempo que esta concentración daba lugar a la aparición de «economías externas» que favorecían aún más la implantación industrial en esas áreas. Pues bien, la «zona industrial activa» trata, en cierto modo, de reproducir artificialmente algunas de esas condiciones que buscan las empresas, que se dan en las áreas urbanas, y ofrece infraestructuras, servicios y concentración (y por ello mismo posibilidad de «economías externas»), y cuando es suficientemente importante permite también abordar satisfactoriamente los problemas de equipamiento social y especializado, de formación y capacitación laboral, de investigación, etc. Gracias a estas características, la «zona industrial activa» tiene un marcado carácter de instrumento operativo y eficaz de política económica que puede ser utilizado para facilitar procesos de desarrollo económico dirigidos, con absorción del paro por la creación de nuevos puestos de trabajo, elevación de la renta en un área geográfica y, finalmente, puede ser utilizada, y esto es muy importante, para desarrollar una política urbanística o de ordenación territorial, induciendo la localización industrial en las áreas previamente seleccionadas como adecuadas para el logro de una ocupación racional y coherente del territorio desde el punto de vista de su funcionamiento estructural general.

Por todo lo que llevamos dicho, puede verse que la «zona industrial activa» es también el instrumento idóneo para las operaciones de descongestión industrial, bien sea en base a una previa planificación urbanística o territorial, y en desarrollo de las mismas, o bien en ausencia de ellas.

Hemos dicho que el propio proceso del desarrollo económico exigía en determinados momentos una intervención correctora tendente a conseguir la descongestión industrial de las áreas saturadas. Se trataba de una exigencia de carácter fundamentalmente económico, en beneficio del propio proceso de industrialización. En consecuencia, la política económica se plantea la descongestión industrial, actuando por zonas industriales bien acondicionadas, estratégicamente situadas y promocionadas por incentivos y estimula la implantación de las empresas en ellas, con mayor o menor independencia, según los casos, de los planteamientos de la planificación física.

Por su parte, la planificación urbanística tradicional se planteaba el objetivo de dotar de racionalidad y coherencia al desarrollo global de la ciudad contemplada unitariamente, al mismo tiempo que, en función de unos determinados juicios de valor, optaba generalmente por el desarrollo territorial equilibrado y ofrecía la zonificación urbanística «pasiva», puramente receptiva, al servicio de la descongestión industrial, al mismo tiempo que las restricciones al crecimiento, los modelos descentralizadores y las propuestas de núcleos equilibrados autosuficientes.

La notable inoperatividad de estas propuestas urbanísticas, que ha quedado de manifiesto ante la realidad histórica del desarrollo urbano en las últimas décadas, ha demostrado que no bastaba con la zonificación receptora. Era preciso que el Estado se embarcara en una intervención que influyese y estimulase positivamente a la iniciativa privada en la dirección en que se requería que ésta actuase. Pero en todos los países de economía de mercado el control de esa iniciativa privada ha tropezado con la libertad acordada a la misma y ha resultado inasequible en gran medida. La planificación urbanística, practicada sectorialmente por sí misma, y no como parte de una planificación general, ha evidenciado su insuficiencia y su carácter utópico, al fallarle los apoyos políticos para una ineludible coordinación intersectorial. Por otra parte, es evidente también otro tipo de insuficiencia que deriva del carácter «explosivo» y del ritmo acelerado que en las últimas décadas ha adoptado el proceso de urbanización, de tal modo que la planificación urbanística tradicional ha quedado desbordada y ha debido ser complementada por la planificación territorial, al extenderse y complicarse la red espacial de interacciones urbanas sobre el territorio.

El resultado de todo ello en el momento actual en que los Gobiernos están embarcados en las políticas del desarrollo económico podría tal vez caracterizarse (con las reservas y salvedades con que debe exponerse una generalización de este tipo) por una cierta tentación de desconfianza política de las previsiones de largo alcance propias de la planificación física, en los países de economía de mercado, mientras que crece la fe en la eficacia de determinadas medidas concretas de actuación directa y positiva, entre las que se sitúa en lugar destacado la zonificación industrial, por el papel estratégico del sector en el desarrollo económico. Así, la zonificación «activa» se practica frecuentemente, como ya hemos repetido, por exigencia de la propia dinámica del desarrollo

económico, con independencia de los objetivos de la ordenación territorial, aunque, como ya hemos dicho también, la zonificación industrial y su utilización para promover descongestiones industriales, puede ser el instrumento óptimo para promover la expansión económica, por una parte, al mismo tiempo que para que esta expansión económica sea orientada según criterios de racionalidad desde el punto de vista territorial urbanístico y social. La integración y armonización de los criterios y objetivos urbanísticos y territoriales con los criterios y objetivos de la política económica, es decir, de las motivaciones sociales con las económicas, depende en cada caso de la orientación política y de la madurez de los mecanismos de planificación de cada país. Desde el punto de vista urbanístico y territorial esta armonización aparece como una aspiración irrenunciable que nuevamente nos remitiría al tema de la coherencia y racionalidad de los resultados espaciales del desarrollo económico y a la opción entre desarrollo equilibrado y desequilibrado, con las implicaciones sociales y políticas de la misma.

Pero la actuación a través de «zonas activas» no es, como habíamos visto, sólo de carácter industrial. Una política de organización dirigida de distribución espacial de la actividad necesita el acompañamiento de la vivienda y el equipo social. Y cuando de lo que se trata es de evitar la concentración urbana excesiva, aparece la necesidad de crear nuevos núcleos de residencia, bien sea en forma de extensiones ordenadas de las ciudades existentes, bien en forma de núcleos satélites, bien en forma de verdaderas ciudades nuevas, en las que se integre la oferta de viviendas y equipo con la de puestos de trabajo en la industria y en los servicios.

Así, una política de creación de «zonas activas» de carácter residencial puede ser también un instrumento válido de intervención en los procesos espontáneos de urbanización y transformación del territorio, ayudando a localizar población gracias a la oferta previa de infraestructura y equipo social en aquellos lugares en que la política general de desarrollo haya predeterminado. Si además esa localización se hace de acuerdo con objetivos de política urbanística y de ordenación territorial, los resultados serán óptimos por su coherencia y racionalidad. Políticas de este carácter han sido instrumentadas en diferentes países, dando un carácter territorial y hasta económico a la dirección de la simple política de vivienda.

Dentro de esta panorámica es como debe contemplarse, pues, el tema especial de la creación de ciudades nuevas, es decir, como un tema encuadrado en el marco general de la ordenación del territorio encaminada a la obtención de ciertos objetivos de desarrollo económico y social, ya que como hemos dicho, hoy se ve claro que la urbanización, por sí misma, tiene cada vez más importancia como factor del desarrollo. A la tradicional confianza exclusiva en la industrialización, viene a añadirse ahora la urbanización como factor específico del desarrollo. Así puede verse hoy como una política de explotación industrial o de colonización, apoyada con la creación de unidades urbanas nuevas a su servicio, puede encontrarse disminuida y frenada en sus posibilidades de contribución al desarrollo, si estas unidades no constituyen un verdadero proceso de urbanización, suficientemente relacionado con el sistema urbano del país. Por eso, si las ciudades nuevas de épocas pasadas pudieron nacer como hechos aislados y hasta cierto punto insólitos, y rara vez formando parte de acciones globales de carácter territorial, lo que caracteriza a los procesos actuales de creación de ciudades nuevas, y lo caracterizará seguramente más aún en el futuro, es precisamente su encuadre en el ámbito de políticas concertadas de ordenación territorial, y sólo excepcionalmente aparecerán los casos especiales de nuevas ciudades singulares, como puedan ser Basilia o Chandigarh, con todos los inconvenientes y todas las taras de los planteamientos de «ciudad ideal». Dentro de este enfoque, toda creación de ciudades nuevas debe ser la secuela y el complemento de una visión general del futuro de una región o de un país y debe responder, por tanto, a las opciones generales que haya adoptado esa visión. Porque hoy ya empieza a estar claro que no se trata, en primer lugar, de una solución para absorber el crecimiento demográfico, en cuya misión es bastante conocida la insuficiencia de las ciudades nuevas, sino de contribuir a la constitución de una estructura territorial adecuada a las exigencias de una forma determinada de desarrollo.

6. La fenomenología urbana actual nace de una transformación cualitativa de la organización espacial del hábitat humano, a partir de la cual la ciudad ya no sigue manifestándose como un vértice puntual y fijo de un área circundante. A la relación jerárquica tradicional entre el «lugar central» y su área de sostenimiento por una parte y subordinación de servicios por otra, viene a suceder una estructura territorial inestable,

continua y más desdibujada, que alarga las mallas de la ciudad al territorio y se basa en las interrelaciones que se establecen a partir de las características propias de ese territorio y los sistemas actuales proporcionadores de movilidad. Se rompe, pues ya lo habíamos visto, la constelación de puntos aislados autárquicos del sistema urbano de épocas pasadas y parece confirmarse, en los países avanzados en su proceso de urbanización, la existencia de un continuo espacial que tiende a manifestarse como un conjunto de fuerzas no totalmente predeterminado, de modo que los condicionamientos estructurales son variables y van perfilándose a medida que son activados por acontecimientos provocados por la evolución del sistema social. A medida que aumenta la agilización de la movilidad, crece la integración territorial y el grado de difusión. Del territorio estructurado puntualmente por fenómenos de aglomeración estáticos y rígidamente jerarquizados, se pasa a un territorio definido por la integración de nudos más o menos difusos que lo articulan de forma también difusa.

Y esta nueva realidad territorial, distinta de la tradicional, requiere también un enfoque diferente por parte de la teoría y la práctica urbanísticas, una nueva forma de enfrentarse con el problema de la ciudad actual, en consonancia con el nuevo papel que juega la misma dentro de esa nueva realidad territorial. Para abordar su tratamiento ordenador y racionalizador, la ciencia urbana ha venido elaborando desde hace años una respuesta teórica adecuada que parte de varias hipótesis:

- a) La nueva realidad urbana debe ser abierta e ilimitada.
- b) Deberá facilitar la máxima movilidad gracias a un desarrollado sistema de infraestructuras de transportes que permita la libertad de movimiento para elección de alternativas vitales.
- c) Deberá ser homogénea en sus niveles de habitabilidad, oferta de servicios y equipo, tasa de terciarización, calidad medio ambiental, etc.
- d) Deberá ofrecer una gran diversidad de caracteres entre sus distintas partes, proporcionando variedad y riqueza ambiental.

Los modelos teóricos elaborados para satisfacer estos requerimientos, así como las propuestas concretas elaboradas para atender la necesidad de revisar el planeamiento de todas las ciudades importantes del mundo, coinciden en plantear como alternativas de la ciudad actual nuevos sis-

temas urbanos que sistemáticamente huyen del modelo monocéntrico tradicional a favor de diversas formas polinucleares y descentralizadas, bien de carácter homogéneo en su ocupación del territorio, cuya realidad se encargará de corregir la regularidad geométrica sólo posible en una isotropía territorial inexistente, o bien direccionales, en las que una o varias direcciones han sido privilegiadas para canalizar el desarrollo de la urbanización. El primer tipo de modelos conduce a las «galaxias» o a las «mallas policéntricas», mientras que el segundo se materializa en «corredores», «bandas» y «mallas direccionales». En cualquier caso, se trata de poder ofrecer alternativas de organización territorial abiertas, y de gran capacidad de movilidad, en las que, además, se pueda superar la contradicción entre esa necesidad ya enunciada de posibilidad de respuesta a la evolución y al cambio, y la inmovilidad de los grandes elementos estructurales que han de satisfacer a las necesidades físicas fundamentales, tales como el transporte, el alcantarillado, el abastecimiento de agua y otros servicios básicos. Lo cual define, como puede apreciarse, una política de planeamiento consistente en la organización del territorio de acuerdo con una estructura espacial suficientemente flexible, adaptable y evolutiva. Por ello, los elementos necesariamente fijos, que forman un marco dentro del cual el desarrollo económico y social estará hasta cierto punto constreñido y limitado, deberán ser estudiados y dispuestos de modo que permitan el mayor margen posible de libertad y cambio, a medida que va avanzando la ocupación del suelo.

Pero este enfoque del planeamiento, debido a que deja el futuro relativamente abierto e impreciso, significa que la tarea de desarrollar la ciudad en ese futuro ha cambiado de carácter. El planeamiento ya no facilita la rígida profecía, siempre desmentida por los hechos, acerca del estado final de la ciudad al cabo de los años de vigencia del plan, sino que ahora es necesario que el proceso de pensar y planear continúe actualizándose indefinidamente. El nuevo tipo de planeamiento que se ha abierto paso para dar respuesta adecuada a los nuevos problemas del territorio, con su inestabilidad y variabilidad, proporciona la necesaria flexibilidad y adaptabilidad, pero este margen de libertad sólo puede ser usada si se emprende una evaluación periódica y sistemática del propio plan y de la forma en que la realidad va dando respuesta a sus previsiones, revisando los programas, modificándolos para hacer frente

a las nuevas circunstancias y también a los deseos de habitantes de ese territorio. Por tanto, este tipo de planeamiento que ha dado en llamarse «planeamiento continuo», incluye propuestas para dirigir el desarrollo de la urbanización, volviendo a retroalimentar los resultados en la maquinaria del planeamiento y usarlos progresivamente para mejorar lo que se va haciendo. El «planeamiento continuo» proporciona también en muchos casos posibilidades alternativas. Así deja abiertas muchas opciones de desarrollo en diversos momentos de éste, por lo cual se requerirán consideraciones y decisiones meditadas en cada momento sobre la marcha, que habrá que adoptar a la vista de la experiencia anterior y a la luz de las circunstancias concretas.

Por tanto, resumiendo y tal vez aclarando lo que acaba de decirse, podríamos añadir ahora que la evolución de la concepción teórica y la metodología práctica del planeamiento se manifiesta fundamentalmente en un cambio de cualidad y de intención.

Anteriormente, el objetivo del planeamiento se dirigía a la determinación clara de una imagen física estática de lo que la ciudad habría de llegar a ser, anticipando el planificador en los planos, una visión finalista deseada, en un intento morfológico y en gran medida idealista de configuración del futuro, sin que tal aspiración fuese acompañada del necesario soporte de una verdadera estrategia de viabilidad para canalizar el desarrollo real en la forma prevista, manifestándose dicho planeamiento como incapaz de asimilar las inevitables transformaciones que el paso del tiempo introducía indefectiblemente en las previsiones de partida, y esa incapacidad hacía que el plan, sin adaptación posible en su rigidez, quedase inservible y desbordado ante las nuevas demandas de los procesos socio-económicos.

La evolución ha llevado a una nueva forma de orientar el planeamiento. De aquel plan fijo, estático, anticipador de una organización espacial deseada en función de un supuesto determinismo automático, se ha pasado al plan entendido como proceso continuo, readaptable, que responde a la necesidad de dar cabida a una serie de exigencias cambiantes que pueden modificar la estrategia del desarrollo y las prioridades del mismo y que procura tener muy en cuenta las concretas y reales disponibilidades de acción y el papel de todos los agentes de la urbanización. Se trata, pues, de un proceso continuo de toma de decisiones de política urbanística, lo cual ha requerido desarrollar a su vez nuevas

técnicas operativas para la instrumentación de esa nueva forma de planeamiento reduciendo en lo posible el margen de discrecionalidad, subjetivismo e intuitivismo individualista del «planeamiento de autor» a cambio de una objetivización metodológica, basada en la previa disponibilidad de una información de la realidad, cada vez más completa gracias a las también nuevas y perfeccionadas técnicas cuantitativas de recogida y procesamiento de datos en gran escala por procedimientos manuales, mecánicos o automáticos. En efecto, el planeamiento finalista anteriormente vigente estaba basado en decisiones tomadas discrecionalmente en función de criterios no explicitados o explicitados sólo subjetiva o ideológicamente, sin que existieran medios para reducir el alto grado de incertidumbre real que rodeaba a todo el proceso por desconocimiento de la realidad sobre la que se operaba y de las posibles repercusiones que las propuestas adoptadas podrían llegar a tener sobre ella.

En el nuevo tipo de planeamiento continuo se trata de reducir al máximo el grado de incertidumbre que rodea a la toma de decisiones, para que éstas puedan apoyarse en criterios previamente contrastados y sus efectos previstos, para lo cual esa información básica de la que hablamos debe no sólo ser capaz de suministrar el mayor y más completo conocimiento de la realidad, sino también la posibilidad de predecir y comparar efectos de las diversas opciones a adoptar. Este ha sido el origen del desarrollo de las nuevas técnicas de simulación, las cuales facilitan unos indicadores para cada opción posible que, debidamente evaluados y comparados con los objetivos que se desean alcanzar, permiten determinar una alternativa preferible a las demás que se adopta como propuesta inicial de planeamiento. La función de las técnicas cuantitativas no se agota ahí, sino que simultáneamente con el desarrollo de la propuesta elegida debe continuar funcionando el sistema de recogida de información para ir comprobando el comportamiento y reacción de la realidad ante la acción de la propuesta y comprobar si se van consiguiendo los objetivos buscados (seguimiento), procediendo al ajuste y corrección de las posibles desviaciones o a la toma de nuevas decisiones en una constante revisión.

Así, pues, las nuevas técnicas cuantitativas tienen una importancia fundamental como sustento del nuevo sistema de planeamiento, desde el primer momento de la prospección en que se recogen los datos que

van a permitir el conocimiento de la realidad, la cuantificación y la reducción de estos datos a indicadores, la elaboración y comparación de alternativas, con evaluación de sus ventajas e inconvenientes, la simulación de situaciones futuras y el seguimiento y corrección de la marcha de la alternativa elegida.

Evidentemente todo este proceso requiere el manejo de técnicas muy sofisticadas que nunca acaban de agotar sus posibilidades de perfeccionamiento. Por otra parte, en gran medida se encuentran aún poco desarrolladas, por lo que su uso no es posible más que en aplicaciones muy elementales. Por ello es evidente que el proceso a que se acaba de aludir requiere en la práctica, por el momento, en espera del perfeccionamiento de esas técnicas, unas simplificaciones que lo hagan mínimamente operativo, reconociendo que aún estamos lejos de poder eliminar las incertidumbres y los subjetivismos e intuiciones.

Dentro de esas limitaciones y sin eliminar la subjetividad es posible, sin embargo, mejorar objetivizándola al sistematizar la situación precedente, procediendo de acuerdo con una metodología simplificada cuyo esquema se expone a continuación. Las etapas del proceso completo son las siguientes:

1.^a Recogida de información, toma de datos, procesamiento de los mismos y manipulación para obtener, a través de índices e indicadores diversos, el conocimiento más completo posible de la situación en que se encuentra la realidad en que se va a intervenir.

2.^a Elaboración de un diagnóstico sobre la situación, a base de explicaciones que den cuenta de la existencia y origen de problemas, trastornos, ineficiencias y disfuncionalidades.

3.^a Formulación de metas y objetivos a alcanzar y de necesidades a atender, cuantificándolas por proyecciones de indicadores y modelos simples, de acuerdo con estándares establecidos para cada uso y función. Traducción a necesidades de superficie.

4.^a Elaboración de esquemas de localización o de proyección de los objetivos y necesidades sobre el territorio, de acuerdo con criterios de diseño previamente analizados. Constituyen un conjunto de propuestas alternativas.

5.^a Si se dispone de posibilidades para ello, puede procederse en este momento a la simulación o predicción de resultados de la apli-

cación de cada propuesta, por medio de modelos de simulación. De forma más modesta puede hacerse una comparación de las propuestas en términos de costes y beneficios o por una valoración contra *test* de requerimientos.

6.^a Elección de la propuesta mejor, que proporciona el esquema estructural a desarrollar.

7.^a Desarrollo y ejecución de la propuesta.

8.^a Simultáneo proceso de seguimiento de la misma.

9.^a Corrección de desviaciones y toma de nuevas decisiones.

10.^a Revisión constante.

Pero si el nuevo sistema del «planeamiento continuo» plantea serios problemas en su elaboración, por el alto grado de complejidad de las técnicas que requiere, no menos importantes son los problemas de desarrollo y ejecución, para las Administraciones públicas, a que el sistema de toma continua de decisiones les obliga. Pero este nuevo sistema, al responsabilizarlas plenamente de sus decisiones, liberándolas del papel de simples ejecutoras de unas previsiones que se habían tomado de una vez para siempre, puede contribuir también a crear una nueva actitud de identificación con los problemas urbanísticos y a su resolución por una vía más democrática y menos tecnocrática. En este punto son fundamentalmente las administraciones municipales las que tienen la palabra.

Hay, finalmente, un aspecto muy importante que el planeamiento debe cuidar especialmente y que ha sido bastante maltratado por el proceso real del desarrollo urbano. Se trata del control de los aspectos formales de la ciudad, en su doble dimensión. En primer lugar la forma global de la ciudad como ámbito territorial, como disposición de las partes del todo entre sí, como aprovechamiento del suelo y de las características naturales de ese territorio para aumentar el valor de los componentes del ambiente urbano, tales como comodidad, seguridad, tranquilidad, facilidad de movimiento, facilidad de acceso a la Naturaleza, facilidad de relación entre las diversas partes o con el centro, variedad de posibilidades, etc. Todo lo cual nos reconduce a la importancia de que el planeamiento y el diseño urbano incluyan estos valores y no sólo los económicos, entre los criterios a emplear, que, como se ve, son criterios humanísticos, de cualidad de vida, difícilmente cuan-

tificables muchos de ellos. Pero criterios cada vez más importantes en la tarea de la estructuración interna de los conglomerados urbanos.

En segundo lugar, la forma de la ciudad como escenografía, como ámbito espacial, como paisaje urbano y como arquitectura. La ciudad entendida como una gran construcción dentro de la que se vive y cuyos valores formales deben cuidarse para obtener un medio más atractivo, más agradable, menos opresor, despersonalizado y alineante que el que nos ofrecen hoy la mayoría de nuestras ciudades. Y con esto enlazamos con el tema inicial que nos había servido de partida: el de los valores visuales del «paisaje del desarrollo». El planeamiento no puede renunciar a incluir entre sus objetivos el que el paisaje urbano vuelva a ser un medio en el que la vista pueda reconocer un orden formal y no una discordante cacofonía de hechos independientes superpuestos abigarradamente; que la ciudad vuelva a ser tratada de modo que el «paisaje urbano del desarrollo» no incluya necesariamente como ahora aquellas notas tan claramente negativas que habíamos visto que le caracterizan.

Y estos aspectos formales, ambientales, que entran en el terreno del diseño urbano sin escapar del de la planificación territorial, han sido bastante descuidados por el proceso que hemos descrito de dar vigor y objetividad al planeamiento, reduciendo su margen de incertidumbre, ya que la configuración formal entraña por ahora la necesidad del llamado «salto en el vacío», que ni la más rigurosa y elaborada metodología es capaz de llenar. De ahí la conocida polémica suscitada en los últimos años entre los partidarios de la metodología científica y los defensores de las tipologías formales previas y la interesante discusión sobre el papel de ambas estrategias de producción en el proceso de creatividad formal. La pregunta básica sería ésta: ¿El plan es el resultado inevitable, automático, incuestionable, de la elaboración científica de unos datos tomados del análisis de la realidad, o más bien es la superposición sobre ellos de conjuntos de ideas formales previas o simultáneas?

Esta apasionante polémica no resuelta, a la cual dedicará su próximo Congreso, a celebrar en Madrid en mayo, la Unión Internacional de Arquitectos, aunque referida a la problemática general del diseño no sólo urbanístico, se ha suscitado en parte como consecuencia del furor metodológico que, como un verdadero fetichismo del automatismo, se desató en muchos medios profesionales como camino único de de-

terminación formal, aureolado con el prestigio de lo verdaderamente nuevo, científico y progresista. Pero la reacción no se ha hecho esperar. Junto con las dudas suscitadas sobre la validez y objetividad del método, por las necesarias intervenciones subjetivas en el proceso de manipulación de los datos y simplificación de hipótesis para poder hacerlo operativo, aparecía siempre ese «salto en el vacío» que la metodología no podía cubrir, que era la elección final para llegar a dar forma a la variable óptima deducida de la aplicación del método. Aparecía, pues, en todo su valor el tradicional y desacreditado «acto de creación». Así se produjo la reivindicación de la actitud imaginativa y creativa como superación inevitable de la aplicación estricta de la metodología. Sólo a través de esta actitud el planificador puede llegar a integrar en el proceso de planificación esos valores formales y ambientales a que nos referíamos y volver a colocar entre los objetivos a alcanzar los correspondientes a la dignificación visual de la ciudad y el paisaje, reconociendo la carga expresiva y significativa de la arquitectura en relación con el medio cultural y ecológico.

7. Para terminar, parece que puede ser útil ofrecer una ilustración de todo lo anterior a través del examen de la experiencia realizada en algún país, y pienso que el caso de España puede ser interesante porque en él se manifiestan muy claramente los conflictos que el desarrollo económico ha producido sobre las realidades urbanística y territorial precedentes, así como los problemas surgidos de la falta de integración entre las estrategias y políticas adoptadas. No se tratará, pues, de una exposición triunfalista, sino por el contrario necesariamente crítica, ante un proceso que ha producido heridas y cicatrices incurables, aunque haya situado a España en un lugar muy destacado en cuanto al ritmo al que se ha producido el desarrollo económico.

Aunque el nacimiento de una verdadera política urbanística en España debe referirse a la promulgación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, y a la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, ya desde los años cuarenta, con una cierta maduración de las ideas urbanísticas, había venido formalizándose, paralelamente a la evolución conceptual de otros países, y con expresión en planes concretos de ciudades españolas, un proceso de definición del planeamiento urbanístico, incorporándose la distinción entre el plan general

(visión de conjunto a grandes rasgos, con apoyo en la zonificación como clave conceptual) y los planes parciales (desarrollo del anterior en sectores individualizados, con una precisión de tratamiento hasta la configuración de la edificación). Estos planes estaban concebidos dentro de las ideas propias de la época, a las que ya hemos aludido, en cuanto a constituir visiones anticipadas y predeterminadas de un estado final deseable. Y todo ello con los criterios restrictivos al crecimiento, de que también hemos hablado. La utilización de la zonificación se refiere naturalmente a la que habíamos llamado pasiva o inerte, aunque ya desde aquellos años se empieza a pensar en la necesidad de alguna clase de zonificación activa para preparación de operaciones de urbanización¹⁰.

Toda esta primera etapa que va hasta el final de la década de los años 50 está caracterizada en lo que se refiere a la política urbanística española, por su estricta fidelidad a la visión ortodoxa de la doctrina urbanística tradicional. Así, la Ley del Suelo declara sus intenciones de la siguiente forma: «La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social.» Para ello, cada término municipal completo debe poseer su plan general de ordenación, a des-

¹⁰ Pueden verse, sobre la experiencia española, entre otros, los siguientes trabajos:

HARRY W. RICHARDSON: «Some aspects of regional development policy in Spain in the context of the third Development Plan». A report for O.C.D.E., 1972.

FERNANDO PÉREZ-CAVADA: «Planificación territorial y programación económica». En *Ciudad y Territorio*, núm. 2, Madrid, 1969.

FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La política regional de los Planes de Desarrollo españoles». En *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 86, agosto 1972.

FERNANDO DE TERÁN: «Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española». En *Ciudad y Territorio*, núm. 2/73, Madrid, 1973.

FERNANDO DE TERÁN: «Trends and policies of urban-development in Spain». Presentado en el Seminario Interregional de Londres sobre ciudades nuevas. 1973.

FERNANDO DE TERÁN: «Instruments de politique destinés à influer sur la forme et la structure du développement urbain et sur l'implantation et la distribution de l'expansion urbaine. Présentation du cas de l'Espagne». Quinta Reunión del Grupo Sectorial sobre Medio Ambiente Urbano de la O.C.D.E., París, 1973.

arrollar en planes parciales, y eventualmente estará comprendido en planificaciones territoriales de ámbito superior. Dentro de la sistemática de la Ley no cabe la actuación por áreas activas si no están contenidas en la organización previa de un plan general y no constituyen desarrollos del mismo. Así, la zonificación activa está claramente concebida como un instrumento de política urbanística.

La política urbanística española se desarrolló con apoyo en la Ley del Suelo y en base a la misma cuentan hoy con el plan general de ordenación aprobado por las principales ciudades y poblaciones del país, así como otros muchos Municipios en los cuales se han planteado problemas importantes de ordenación a causa del crecimiento demográfico, la industrialización o el turismo. Por otra parte, una importante política de zonas activas industriales y residenciales se puso en marcha con la creación del organismo de la Administración central denominado Gerencia de Urbanización, en 1959, con capacidad propia para delimitar, expropiar, planear y urbanizar «polígonos» de actuación estatal en todo el país, es decir, fragmentos territoriales preparados con toda su base infraestructural, para su adjudicación por parcelas a la iniciativa privada o a los organismos estatales de construcción de viviendas.

Con ello se pretendía activar el desarrollo urbano de acuerdo con las previsiones de los planes urbanísticos y al mismo tiempo incidir en el mercado del suelo al hacer una oferta de suelo urbanizado que, por haber procedido de una expropiación valorada a los precios que marca la propia Ley del Suelo, la cual no reconoce los valores del mercado, era necesariamente más baja que cualquier otra oferta con las plusvalías correspondientes.

En el mismo año de 1959, y dentro de todo ese planteamiento de estrategias territoriales equilibradoras que, como vimos, correspondía a la doctrina urbanística tradicional, se puso en marcha la operación de la descongestión industrial de Madrid, concebida como operación piloto para ensayo de una política que podría ser aplicada luego en otras ciudades.

Con base en estudios previos, se abordó la ejecución de un ambicioso plan tendente a fijar en un amplio marco regional supraprovincial una parte de la población rural que emigraba hacia la capital, por medio de la creación de importantes núcleos urbanos de descongestión. Se fijaron cinco núcleos (Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcázar de San Juan

y Aranda de Duero), cuyo emplazamiento se determinó en relación con factores geográficos y de accesibilidad. La operación estaba basada en la capacidad de actuación de la Gerencia de Urbanización en cuanto a la preparación de suelo urbanizado para recibir importantes contingentes demográficos e instalaciones industriales, contrarrestando la atracción de Madrid, frenando su crecimiento al fijar población e industria a considerable distancia. Efectivamente, en los años posteriores se prepararon amplias superficies urbanizadas. Sin embargo, como no se adoptaron medidas políticas generales de otro tipo, y no se detuvo la instalación de industrias en Madrid, esas grandes infraestructuras no están plenamente aprovechadas todavía, mientras que la ciudad que se trataba de descongestionar ha seguido hipertrofiándose sin trabas. Pero esto nos conduce al tema de la falta de concordancia que se produjo entre los objetivos y definición de la política urbanística económica que empezó a desarrollarse en la década de los años 60.

En efecto, una nueva orientación de la política económica española que se había manifestado ya desde 1959, superando planteamientos autárquicos anteriores, había cristalizado en el primer plan de desarrollo económico, que fue elaborado teniendo en cuenta el informe que sobre la economía española había emitido el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el cual había recomendado al Gobierno español una política de estímulo al crecimiento global de la economía nacional, acompañada de medidas destinadas a favorecer la libre circulación de personas y capital, consejo que fue seguido, aunque acompañado de un débil correctivo de política de desarrollo regional, basada a su vez en programas selectivos y especialmente a través de la fórmula de «polos de desarrollo industrial», es decir, territorios especialmente seleccionados dentro de los cuales se promocionaba la atracción de industrias a través de un estatuto que otorgaba un conjunto de estímulos fiscales y financieros.

Consecuencia del desarrollo económico que el país empezó a experimentar con la puesta en marcha de la nueva orientación liberalizadora fue la intensificación de los fenómenos acumulatorios urbano-industriales, propios, como hemos visto, de las primeras etapas de los procesos rápidos de crecimiento económico en régimen de mercado libre. Con ello aumentaron también los trasvases de población de la agricultura a la industria y las corrientes migratorias que las acompañan, desde las

regiones deprimidas hacia las dinámicas y desarrolladas. Todo ello incidiendo rápida y contundentemente sobre una red urbana que se encontró sometida a una presión inesperada, en virtud de los procesos de concentración a que ya hemos aludido, contrariamente al modelo de crecimiento equilibrado y homogéneo en el espacio postulado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por todo el planeamiento urbanístico. Así, el desarrollo económico ha favorecido y acelerado la centralización espacial, a pesar de la política de desarrollo regional, ya que si los polos son, en muchos casos, éxitos en sí mismos, los resultados obtenidos en ellos son débiles comparados globalmente con los correspondientes a las regiones ya industrializadas anteriormente.

Es interesante señalar que todo este proceso tuvo un efecto disolvente en relación con la política urbanística, que resultaba a contrapelo de la orientación económica. Una de las muestras más elocuentes es la forma en que evolucionó la actuación de la Gerencia de Urbanización, amparándose en una ley especialmente habilitada para ello, que permitía la delimitación de polígonos de actuación, «existan o no confeccionados y aprobados los respectivos planes de ordenación», así como la modificación de previsiones de planes existentes, la Gerencia desvió su actuación por polígonos, es decir, lo que hemos llamado zonas activas, o áreas de acción, de la inicial concepción de los mismos como instrumentos de política urbanística, para convertirse en instrumentos de política de vivienda y de industrialización, con cierta independencia respecto a las directrices del planeamiento urbanístico. Dentro de esta limitación la Gerencia de Urbanización, transformada recientemente en Instituto Nacional de Urbanización ha venido desarrollando una labor de urbanización en las ciudades españolas que se caracteriza por el aumento del tamaño de los «polígonos». Esta acción de preparación de suelo urbanizado se extiende a un total de unas 35.000 Ha, de las cuales unas 22.700 corresponden a polígonos para viviendas y unas 12.300 a polígonos industriales. Un programa especial de actuación lo constituye el de «actuaciones urbanísticas urgentes» al amparo de un decreto ley especial, en virtud del cual se ha acometido la realización de unidades urbanas nuevas, con cierta autosuficiencia, con vivienda e industria, constituyendo una cierta aportación al tema de las ciudades nuevas como instrumentos de política de desarrollo urbano, ya que estas unidades, tanto por su oferta de puestos de trabajo como por su tamaño y pobla-

ción prevista (unos 100.000 habitantes cada una), pueden entrar en esa categoría, si bien es pronto aún para poder exponer una experiencia en este sentido.

Todo lo anterior podría resumirse en estas consideraciones: la planificación y la política urbanísticas en España, encuadradas teórica y operativamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, han venido desarrollándose de acuerdo con un planteamiento subyacente, propio de la teoría urbanística tradicional, en cuya base está la crítica de la megalópolis y la defensa del equilibrio territorial. La planificación económica, por su parte, ha arrancado de la opción prioritaria de desarrollar la expansión nacional maximizando la tasa de crecimiento, con atención relativa al equilibrio territorial y produciendo, de hecho, la acentuación de los procesos de concentración urbana y desequilibrio regional. La constatación de los costos sociales que el desarrollo económico español lleva consigo es lo que ha llevado a una reconsideración de la situación para tratar de enfocar con una nueva intención el IV Plan de Desarrollo Económico, actualmente en elaboración, concediendo mucha mayor importancia a los problemas territoriales de lo que lo habían hecho los tres planes anteriores. Se cumpliría así una evolución aconsejada por expertos nacionales y extranjeros, dentro de un proceso deseable de aproximación entre planificación física y planificación económica que debería llevar al planteamiento de una verdadera estrategia de urbanismo y ordenación territorial como bases de la estrategia de desarrollo económico.

Finalmente parece necesario hacer una referencia a la evolución de las ideas sobre planeamiento y a la transformación que paralelamente se ha hecho necesaria del marco jurídico vigente que lo encuadra.

La necesidad de una nueva definición del proceso de planeamiento, de su instrumentación y metodología, así como una nueva ordenación de su gestión y desarrollo, había sido sentida desde la propia experiencia planificadora, en parte por la constatación de los insatisfactorios resultados obtenidos por la aplicación del sistema vigente y en parte por una maduración de la concepción del planeamiento que encontraba dificultades para desarrollarse dentro de este sistema.

Una crítica sin duda poco sistemática, tímida, no muy científica por la ausencia de investigaciones de base, se ha venido produciendo en los últimos años desde el campo profesional del urbanismo y se ha ido

abriendo camino en los ambientes técnicos. El conocimiento empírico de la situación urbanística del país y de las verdaderas formas asumidas por el desarrollo de las ciudades, en gran medida contradictorio con los cauces y aspiraciones marcados en la Ley que debería haberlo ordenado, era mayor cada día, y mayor también la posibilidad de establecer un balance y una valoración del sistema previsto por ella, ya que la dilatada etapa transcurrida había permitido un buen campo de observación.

Por otra parte, se daba también la sintonización con una evolución general, de carácter internacional, de las concepciones del planeamiento y de su reflejo en la transformación de la legislación urbanística de algunos países.

Las huellas de esta evolución pueden rastrearse en la no muy abundante literatura urbanística española y permiten deducir que, en buena medida, existían una demanda de un nuevo enfoque del planeamiento desde la propia experiencia de la planificación urbana.

A esta demanda ha venido a responder el Proyecto de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que en estos momentos se está discutiendo en las Cortes Españolas. Dentro de él es pieza fundamental la reconsideración del título primero, donde se define y estructura todo el sistema de planeamiento y ordenación del desarrollo urbano.

La nueva concepción de planeamiento que ofrece este Proyecto de Ley trata de incorporar al marco jurídico las bases necesarias para que el mismo pueda servir para desarrollar un tipo de planes que se aproximen más que los anteriores al nuevo concepto de planeamiento continuo, renunciando a las antiguas aspiraciones de prefiguración física y formal, a la anticipación de la imagen cerrada definitiva de la ciudad, a cambio de un posibilismo abierto capaz de incorporar al propio proceso de planificación las imprevisibles modificaciones que sobre la marcha vaya produciendo la dinámica económica y social.

Madrid, enero de 1975.